

**La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale  
di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale\***

*di Daniele Casanova, Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale, Università di Roma "La Sapienza"*

**ABSTRACT:** The electoral law, where provided the majority premium for the parliamentary elections, was ruled unconstitutional by the Constitutional Court, with its 1/2014 ruling. This paper purposes to examine the compatibility of the regional electoral laws with the principles stated by the Court. The analysis covers different aspects: first of all, we tried to set out the principles claimed by the Court, in order to consider their applicability on regional electoral laws. Then, we considered how the majority premium is designed at the regional level. At the end, we valued if the neo-parliamentary form of government adopted by Regions has an impact on the constitutionality of the majority premium.

**SOMMARIO:** 1. L'applicabilità agli enti sub-statali dei principi costituzionali elaborati con riferimento alla disciplina elettorale per il Parlamento – 1.1. La necessaria rappresentatività del Consiglio regionale quale organo dotato di potere legislativo – 2. La legislazione elettorale delle regioni: elezione diretta del Presidente e esigenze di stabilità – 2.1. L'analogia tra la legge elettorale introdotta nel 1995 e il c.d. porcellum – 2.2. Il tratto comune delle leggi elettorali adottate dalle singole regioni: il "premio di maggioranza al Presidente" – 3. La forma di Governo delle regioni come elemento insufficiente a legittimare il premio di maggioranza.

***1. L'applicabilità agli enti sub-statali dei principi costituzionali elaborati con riferimento alla disciplina elettorale per il Parlamento.***

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 1/2014, dichiarando l'illegittimità della legge 270/2005 nella parte in cui prevedeva un premio di maggioranza senza soglia, ha indirettamente sollecitato la dottrina circa la possibilità di utilizzarne l'apparato di motivazioni anche con riferimento alle legislazioni elettorali relative all'elezione delle assemblee regionali. La Corte, operando un bilanciamento tra rappresentatività delle Camere ed esigenze di stabilità del Governo, ha ritenuto che il premio di maggioranza previsto dalla legge Calderoli operasse una compressione della

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista. Il contributo rielabora la relazione presentata al Convegno "Rappresentanza politica e autonomie", organizzato dalla Rivista Diritti regionali e tenutosi presso l'Università di Milano Bicocca il 13 giugno 2016.

rappresentatività «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), *si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare*, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sent. n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): *ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali*»<sup>1</sup>.

Con tale ultima precisazione pare che la Corte cerchi di evitare una possibile traslazione della dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale per le assemblee nazionali a quelle per la composizione dei Consigli regionali. È stato sostenuto, a questo riguardo, che la Corte, compiendo tale precisazione, ha cercato di mettere in luce «la dimensione della rappresentanza e la tipologia di funzioni»<sup>2</sup> dell'assemblea nazionale e dunque la circostanza che tali funzioni non siano proprie di altre assemblee non esclude che anch'esse debbano essere rappresentative dell'elettorato<sup>3</sup>.

Rispetto a questo tema la parte su cui si ritiene necessario soffermarsi è in particolare il richiamo che la Corte compie all'«espressione del voto» e alla «sovranità popolare», che, come si cercherà di argomentare, non sembra comportare la rappresentatività della sola assemblea parlamentare.

Viceversa non appare particolarmente significativo il richiamo della Corte all'art. 67 Cost.<sup>4</sup>, poiché si potrebbe sostenere che il principio della sovranità popolare accolto nella nostra Costituzione, quale «concetto di “autogoverno”»<sup>5</sup>, porti con sé la visione di una «democrazia [che] si è sempre caratterizzata per esigere l'attribuzione in esclusiva al *popolo*, dapprima, e ai suoi rappresentanti poi, una sola funzione, la creazione del diritto. Mentre le altre funzioni possono, anzi debbono, essere attribuite ad organi diversi [...], la costruzione dell'ordinamento non può non

<sup>1</sup> C. cost. n. 1/2014, 3.1 *Cons. in dir.*, enfasi aggiunta.

<sup>2</sup> A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2/2014, 4187.

<sup>3</sup> R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte Costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos* 3/2013, 2. Sul punto L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in *Gruppodipisa.it*, 9, ritiene che la portata nazionale della rappresentanza del Parlamento, indicata dalla Corte, non comporti che questa sia «l'unica articolazione della sovranità popolare». *Contra* S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di comuni e regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014, 88, ritiene che la Corte ponga a fondamento della propria decisione l'art. 67 Cost., e che perciò nel ragionamento della Corte «la dimensione nazionale della Rappresentanza [sia] assolutamente centrale».

<sup>4</sup> Alcuni autori hanno ricercato, anche, nello stesso art. 67 il fondamento costituzionale del principio rappresentativo dell'organo regionale, sul punto si veda in particolare A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo della Regione*, Napoli 2010.

<sup>5</sup> A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *ConsultaOnline*, 1/2015, 194 ss., in senso conforme si vedano le considerazioni di R. CARIDÀ, *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in *ConsultaOnline*, 2/2015, 626 ss.

essere riservata al “sovrano” o a chi lo rappresenta»<sup>6</sup>, e, esso stesso, permetta di ritenere che la natura rappresentativa del Parlamento non sia da far discendere in via esclusiva dal dettato dell’art. 67 Cost., nella parte in cui afferma che «ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione», ma ritrovi la propria ragion d’essere proprio nell’art. 1 Cost.<sup>7</sup>.

L’art. 1 Cost., infatti, enunciando che *la sovranità appartiene al popolo*, richiama generalmente, secondo la dottrina, l’idea della sovranità popolare quale sovranità che non coincide con la sovranità dello Stato, né tantomeno si esaurisce nella sovranità del solo Parlamento, ma che dell’esercizio della sovranità sia titolare il popolo stesso<sup>8</sup>.

Questa interpretazione dell’art. 1 non è invero sconosciuta al Giudice delle leggi. Le questioni attinenti la sovranità popolare, peraltro proprio in relazione all’assemblea elettiva regionale, sono state affrontate dalla Corte costituzionale nella sent. n. 106/2002 in riferimento al vaglio di legittimità costituzionale dell’utilizzo del *nomen* “Parlamento” per riferirsi ai Consigli regionali. La Corte, in quell’occasione, pur dichiarando illegittima la denominazione “Parlamento regionale”, non ha comunque accolto l’interpretazione dell’art. 1 proposta dalla difesa dello Stato intesa a far coincidere la sovranità popolare con il solo Parlamento nazionale<sup>9</sup>. La Corte, contrapponendosi alle deduzioni dell’Avvocatura, ha ritenuto che gli enti territoriali autonomi «sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»<sup>10</sup>. Nella stessa sentenza, richiamata peraltro nella successiva n. 1/2014, la Corte precisa che la portata della sovranità popolare raggiunge l’espressione più “alta” nel Parlamento, poiché riguarda la dimensione nazionale, ma che questo non significa però ritenere che la stessa sovranità non possa manifestarsi

<sup>6</sup> L. CARLASSARE, *Sovranità e stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, 15 febbraio 2006, 25.

<sup>7</sup> In tal senso V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e disillusioni costituzionali*, Milano 1985, 91.

<sup>8</sup> C. ESPOSITO, *Commento all’Art. 1*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 10. In tal senso si vedano anche le considerazioni di: G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 2/1965, 269 ss., ed Id, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006, 10; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 91 ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Bologna-Roma, 1975, 1, il quale ritiene che l’art. 1 «si pone come logico fondamento dell’ordine democratico». Preme inoltre ricordare come anche la dottrina che fa coincidere la sovranità del popolo e la sovranità dello Stato (come, ad esempio, E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1957 (39 dell’estratto), il quale, adducendo che «il popolo è lo Stato, che la personalità giuridica del popolo coincide esattamente con la personalità dello Stato [...] e che quindi la sovranità del popolo non è che la sovranità dello Stato e viceversa»), non giunge comunque a prospettare nell’ordinamento italiano una concezione di sovranità del (o solo nel) Parlamento.

<sup>9</sup> Sulla posizione adottata dall’Avvocatura dello Stato si veda A. BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 12/2002, 2231.

<sup>10</sup> Sulla sentenza n. 106/2002 con riferimento alla concezione di sovranità popolare che ne deriva si veda A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, 2/2012, 888 ss.

in altri luoghi<sup>11</sup>.

Le “sedi” in cui si inverte il principio democratico possono essere individuate peraltro non solo nelle assemblee rappresentative delle autonomie locali (costituzionalmente previste dall’art. 5), poiché non è solo attraverso le elezioni che si manifesta la sovranità popolare<sup>12</sup>, ma essa si manifesta in tutta una serie di momenti in cui si esplica la volontà popolare, tra i quali si possono ricordare il *referendum* abrogativo, la partecipazione popolare alla revisione costituzionale, il potere di iniziativa legislativa e la partecipazione – attraverso i partiti – alla determinazione dell’indirizzo politico dello Stato<sup>13</sup>.

Dunque, la “sede” in cui si esprime la sovranità popolare non è necessariamente espressione di rappresentanza, così come la circostanza che un organo sia elettivo non imputa a questi necessariamente la politicità della rappresentanza. Quel che bisogna quindi chiedersi è se il Consiglio regionale, stabilito che è “sede” in cui si esprime la volontà popolare, debba essere considerato organo sottoposto ai medesimi canoni della rappresentanza politica cui risponde il Parlamento.

Se, come prescrive l’art. 5 Cost., le autonomie possono essere considerate soggetti capaci di realizzare l’«autodeterminazione di una pluralità di collettività definite dall’appartenenza comune ad un ambito spaziale determinato»<sup>14</sup>, esse sarebbero da considerarsi quali soggettività che predicano diritto nel territorio di competenza<sup>15</sup>. Inoltre, le regole giuridiche che vengono stabilite in quel territorio dovrebbero derivare, in una democrazia, da chi è “popolo”<sup>16</sup> nel territorio di

<sup>11</sup> Così si esprime la Corte nella sent. n. 106/2002, 3. *Cons. in dir.*: «il legame Parlamento-sovrani   popolare [...] non descrive i termini di una relazione di identit  , sicch   la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit   popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l’essenza, non pu   essere condivisa nella sua assolutezza». In essa si continua sostenendo poi che l’art. 1 «impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa [la sovranit   popolare] si possa inserire esaurendovisi».

<sup>12</sup> Cos   A. MASTROMARINO, *Nessun futuro per i parlamenti regionali?*, in *Giur. it.*, 12/2002, 2236.

<sup>13</sup> Sulle varie forme in cui la sovranit   popolare pu   esprimersi si veda L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranit   popolare nella Costituzione e nella realt   italiana*, Milano 1958, 170 ss. Con particolare riguardo alla partecipazione del popolo nei partiti, che concorrono alla determinazione dell’indirizzo politico, si veda G. FERRARA, *Alcune osservazioni*, cit., 285 ss., e G. AMATO, *La sovranit   popolare nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 102 s. Con riferimento al *referendum* abrogativo si veda l’elaborazione di E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranit  *, in *Politica del diritto*, 1975, 313 ss., il quale ritiene che l’istituto in esame determini la «prevalenza della volont   popolare, intesa come capacit   originaria all’autodeterminazione; per cui le strutture statali nel loro complesso devono adempiere alla funzione strumentale di espressione di tale volont  , in quanto poteri derivati».

<sup>14</sup> B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, in *Gruppodipisa.it*, 3.

<sup>15</sup> Si veda C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento*, cit., 76, il quale ritiene che per il solo fatto che un ente «possa emettere norme valide ed efficaci, nei limiti delle leggi,    sufficiente per dire che esso goda di autonomia»; e A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 34.

<sup>16</sup> Chiare le parole di G. FERRARA, *Alcune osservazioni*, cit., 292: il «carattere rappresentativo degli organi dello stato-apparato [  ] condizione minima e indispensabile perch   la sovranit  , almeno attraverso una strumentazione mediata, possa essere concretamente esercitata dal popolo».

competenza dell'ente. La Corte apparentemente non nega questa peculiarità, perlomeno in capo alla Regione, ritenendo che questa sia l'«ente *esponenziale e rappresentativo* degli interessi generali della propria comunità»<sup>17</sup>. Sembra dunque che l'assenza di carattere nazionale – tema sul quale la Corte sembra fondare la propria giurisprudenza in tema legittimità costituzionale delle leggi elettorali – non precluda di individuare nell'ente regionale «l'ente esponenziale [...] di un ordinamento giuridico territoriale – con carattere [...] rappresentativo della collettività amministrata, non diversamente da quanto si riscontra per lo Stato-soggetto nei confronti della comunità politica totale»<sup>18</sup>. La necessità che vi sia un rapporto tra rappresentanti e rappresentati discenderebbe dunque dalla circostanza che, essendo la nostra una “democrazia mediata”, è imputando le scelte ad un'assemblea di derivazione popolare che si può affermare che le regole di un territorio siano determinate dal popolo stesso.

La concezione di autonomia territoriale accolta dalla Costituzione, inoltre, sarebbe caratterizzata del riconoscimento di una necessaria politicità degli enti locali, che si esprimerebbe nel fatto che tali enti sarebbero detentori di potere politico poiché «la comunità non emette che manifestazioni politiche, [...] Stato, regione, provincia e comune hanno tutti, pertanto, un potere di indirizzo politico»<sup>19</sup>.

Se l'ente autonomo è portatore di “politicità”, è dunque possibile concludere che in un sistema democratico, in ossequio all'art. 1 Cost., è giocoforza indispensabile rispettare i canoni della rappresentanza politica, che per l'ente regionale si può intendere, con le parole di Martines, come «figura organizzatoria diretta ad assicurare che nello svolgimento delle principali funzioni del Consiglio [...] si riflettano gli orientamenti politici espressi nella comunità regionale in ordine al soddisfacimento di interessi genarli»<sup>20</sup>. Dunque si rende necessario in un sistema democratico l'esistenza di una assemblea rappresentativa, ancorché all'interno di una comunità locale, come luogo della sintesi del pluralismo espresso dalla molteplicità degli interessi nel territorio<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> C. cost., sent. n. 829/1988, 2.5. *Cons. in dir.*, sul punto M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova 1997, 226, ritiene che la Corte, in detta sentenza, abbia inteso «rafforzare la presenza “politica” delle Regioni». Sull'autonomia politica delle regioni si veda T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., il quale peraltro ritiene che la prima «espressione dell'autonomia politica regionale» sia da individuarsi nell'approvazione dello Statuto regionale.

<sup>18</sup> V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1960, 263 s., il quale, infatti, estende tale qualificazione anche a Comuni e Province.

<sup>19</sup> Queste le parole di M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano 1959, 356. Del pari V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo*, cit. 251, ritiene che gli enti locali adempiono alla funzione di «strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico». Per una ricostruzione dell'autonomia politica degli enti autonomi si veda L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, cit., 1 ss.

<sup>20</sup> T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano 1981, 3. In senso analogo C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento*, cit., 80, il quale ritiene che si possa parlare di autonomia solo quando «vi sia autogoverno dei governanti e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio».

<sup>21</sup> In tal senso BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza*, cit., 2234; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, cit., 1 ss. *Contra* si veda N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giur. cost.*,



Qualora si arrivasse a conclusioni diverse si rischierebbe di estromettere l'esercizio della sovranità popolare da una delle sue principali esternazioni, cioè dalla «partecipazione [al] processo di determinazione di scelte politiche»<sup>22</sup> nelle sedi diverse dal Parlamento, o quantomeno si rischierebbe di legittimare la sovranità popolare solo quando il popolo si esprime nel «suo livello nazionale» mentre non vi sarebbe sovranità popolare a livello sub-statale.

### **1.1 La necessaria rappresentatività del Consiglio regionale quale organo dotato di potere legislativo.**

La distinzione tra Parlamento e altri organi elettivi sub-statali, operata dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014, trova conferma nella successiva sent. 275/2014 in tema di legislazione elettorale per l'elezione di sindaci e consiglieri comunali della Regione Trentino-Alto Adige<sup>23</sup>. Dalle motivazioni addotte in questa sentenza si può dedurre che la Corte non accolga l'accezione di autonomia qui sostenuta. Dichiarando infatti non fondata la questione di legittimità sollevata dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, la Corte costituzionale sostiene che le motivazioni della sentenza n. 1/2014 non possano essere utilizzate poiché questa «si riferisce all'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più alto della sovranità popolare» e non di semplici «organi politico-amministrativi [...] titolari di una limitata potestà di normazione secondaria»<sup>24</sup>.

È evidente qui il risalto dato dalla Corte alle funzioni del Consiglio comunale, al fine di distinguerle dalle peculiarità del Parlamento, così da intendere che è anche l'assenza di potere legislativo a compromettere la possibilità di utilizzare le motivazioni contenute nella sent. 1/2014 per il sistema elettorale comunale.

Se questo è il crinale sul quale si muove la Corte allora dovrebbe essere possibile sostenere, in linea di principio, che la Corte possa far discendere il necessario carattere rappresentativo dell'assemblea regionale dalla circostanza che quest'ultima è dotata di potere legislativo. Si potrebbe quindi affermare che la massima espressione di autogoverno di una comunità politica è la legge che la comunità stessa si impone. In una democrazia indiretta, inoltre, il potere normativo primario deve necessariamente derivare dai cittadini attraverso l'assemblea, che per essere democratica deve essere per l'appunto rappresentativa<sup>25</sup>.

---

2/2002, 884, ritiene che i Consigli regionali «non possono che essere assemblee "parziali"» in cui manca la «sintesi politico-rappresentativa».

<sup>22</sup> G. FERRARA, *Alcune osservazioni*, cit., 271 ss.

<sup>23</sup> A commento della sentenza in esame si vedano L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *ConsultaOnline*, 1/2015, 66 ss.; D. GIROTTO, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *forumcostituzionale.it*, 1 luglio 2015.

<sup>24</sup> C. cost. sent. n. 275/2014, 3.1 *Cons. in dir.*

<sup>25</sup> Si veda V. SICA, *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in *Rass. di dir. pub.*, 1956, 240, il quale considerando che il nostro ordinamento è «caratterizzato da una partecipazione mediata» ritiene che

La Regione sarebbe dunque in posizione peculiare rispetto alle altre autonomie poiché dotata del potere di emanare leggi generali ed astratte nel territorio di competenza. Infatti gli altri enti locali, pur nella loro autonomia “garantita dalla Costituzione”, sono sottoposti a limitazione da parte della legge ordinaria dello Stato. Viceversa, la Regione sarebbe – in particolare dopo la riforma del titolo V e l’introduzione della legislazione esclusiva regionale – esente da limiti ordinari e incontrerebbe, al pari delle leggi statali, limiti di azione solo nel dettato Costituzionale<sup>26</sup>. Tali limiti inoltre possono essere fatti valere direttamente in via principale davanti al Giudice delle leggi, con il che si denota una ulteriore differenziazione delle regioni nei confronti delle altre autonomie locali.

La distinzione tra la Regione e le altre comunità territoriali potrebbe farsi discendere, oltre che dalla differenza in tema di capacità normativa, anche dalla caratteristica, diversa e più incisiva, di ente politico rispetto a quella degli altri enti territoriali costituzionalmente previsti. Perché se è vero, come abbiamo cercato di dimostrare, che tutte le comunità che si auto-regolano sono comunità politiche, è pur vero che ogni regola, ogni atto emanato da quella comunità è finalizzato a regolare i rapporti all’interno di quella comunità territoriale. È proprio su questo piano che può essere ravvisata una netta distinzione tra enti locali e regionali. La Regione infatti è organo affidatario di una serie di prerogative all’interno del tessuto costituzionale, attivate le quali la “politicalità” dell’ente fuoriesce persino dall’ambito dell’autogoverno del territorio<sup>27</sup>. I poteri delle regioni che si propagano all’esterno del territorio regionale sono assegnati direttamente dalla Costituzione e si ritrovano nella legittimazione delle regioni a proporre la richiesta referendaria abrogativa e costituzionale nonché nella possibilità di essere titolari dell’iniziativa legislativa statale, che sono tutte attività che incidono direttamente sull’indirizzo politico dello Stato unitario<sup>28</sup>, alle quali va

---

«l’attribuzione e l’esercizio del potere legislativo da parte dei Consigli regionali [...] realizza una partecipazione (sia pure mediata) popolare più ampia alla produzione del diritto». La valorizzazione del potere legislativo sembra in qualche modo essere espressa anche dal Giudice costituzionale quando considera i «Consigli regionali, quali organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all’assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi, a cominciare dalla potestà legislativa» (sent. n. 301/2007, 3.1 *Cons. in dir.*).

<sup>26</sup>Diversamente prima della riforma del titolo V il rapporto tra legge regionale, legge statale e Costituzione era oggetto di dibattito dottrinale poiché era incerta la posizione nel sistema delle fonti della legge regionale. Sulla questione si veda in particolare M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano 1961, e le diverse posizioni dottrinali ivi indicate. Va peraltro notato, come ricorda A. ROMANO, *Autonomia*, cit., 36, che non deve essere enfatizzato il contenuto del potere legislativo poiché questo si caratterizza essenzialmente per «la sua forma, la sua efficacia, il regime sostanziale e processuale della sua validità; meno viceversa, [per] il suo contenuto: che appare largamente analogo a quello [...] tipico del regolamento», l’Autore pone questa considerazione prima della riforma del titolo V, ma le sue parole possono essere considerate attuali in riferimento alla gran parte delle materie di competenza regionale.

<sup>27</sup>In senso analogo M. LUCIANI, *A mo’ di conclusione*, cit., 228 ss., il quale ritiene che sia la «capacità di indirizzo e di progetto (negata all’amministrazione, vincolata dalla legge) che [determina] la “naturale” politicalità della funzione legislativa» affidata alle regioni.

<sup>28</sup>Sul punto si vedano le esaurienti considerazioni di T. MARTINES, *Studio sull’autonomia*, cit., 125 s, *contra* V. SICA, *Profilo costituzionale e politico*, cit., 245, ritiene che nonostante queste funzioni, ed incluso il ruolo delle regioni nell’elezione del Capo dello Stato, «va esclusa ogni rilevanza delle Regioni sul piano della direzione politica dello

aggiunto il rafforzamento delle istituzioni regionali nel panorama internazionale<sup>29</sup>.

In conclusione, quindi, possiamo ritenere che l'essenza rappresentativa dell'assemblea regionale sia la caratteristica minima per poter parlare di autogoverno democratico, che ha come conseguenza la necessaria estensione delle norme costituzioni in tema di voto elettorale sancite all'art. 48 della Costituzione<sup>30</sup>. Quest'ultimo aspetto peraltro non è messo in discussione dalla dottrina che sembra unanime nel ritenere che l'art. 48 si riferisca a tutti gli organi di derivazione popolare<sup>31</sup>, e che dunque anche l'uguaglianza del voto (introdotta in una veste del tutto innovativa dalla Corte cost. n. 1/2014) possa essere parametro per la valutazione di legittimità costituzionale delle leggi elettorali regionali.

## **2. La legislazione elettorale delle regioni: elezione diretta e stabilità.**

Partendo da queste premesse teoriche, si deve valutare se in Costituzione vi siano, in tema di disciplina elettorale regionale, ulteriori limiti rispetto a quelli stabiliti per le norme in materia di elezione del Parlamento, ovvero se vi siano principi che consentano di limitare la rappresentatività dei Consigli regionali. Contestualmente, perché si possa verificare l'utilizzabilità delle argomentazioni contenute nella sent. 1/2014 con riferimento alla disciplina elettorale regionale, si dovrà appurare se quest'ultima sia equiparabile, nel merito e nel funzionamento, alla legge n. 270/2005 cui la sent. 1/2014 si riferisce.

La legge di riforma costituzionale n. 1/1999 affida, attraverso una modifica dell'art. 122 Cost., la disciplina dell'elezione dei Consigli regionali delle regioni a Statuto ordinario alla potestà legislativa ripartita e concorrente. La stessa legge inoltre indicava, attraverso un richiamo alla legge 43/1995 (c.d. Tatarella), il meccanismo elettorale che le regioni avrebbero dovuto utilizzare in via transitoria in attesa di un intervento statale che ne dettasse i principi. La disciplina transitoria in materia elettorale applicata dalle regioni era dunque (ed è tutt'ora, per le regioni che non hanno modificato la propria legge elettorale) quella stabilita dalla legge n. 43/1995, alla quale va aggiunta l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, anch'essa disposta in via transitoria dalla riforma costituzionale del 1999.

A seguito della legge cornice, con la quale lo Stato ha indicato i principi in materia di elezione

---

Stato». Contro l'idea di «natura sostanzialmente diversa dell'autonomia regionale» rispetto alle altre autonomie si veda C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., 74 s.

<sup>29</sup> Per questo aspetto si rimanda a M. LUCIANI, *A mo' di conclusione*, cit., 226, in particolare nota n. 32.

<sup>30</sup> Uno stretto collegamento tra diritto di voto e sovranità popolare è espresso anche dalla Consulta nella sent. n. 39/1973, 2. *Cons. in dir.*: «Tutti gli elettori [...] con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare».

<sup>31</sup> Tra gli altri si rimanda a T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 44. Con specifico riguardo all'applicabilità dell'art. 48 Cost. alle leggi elettorali per l'elezione dei consiglieri regionali si veda M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, 22 ss.



degli organi regionali, quasi tutte le regioni hanno modificato la propria legislazione elettorale<sup>32</sup> mantenendo però sistemi elettorali con caratteristiche che, negli effetti, sono pressoché identiche alla disciplina transitoria<sup>33</sup>. Come si cercherà di dimostrare, la legge transitoriamente “imposta” e le leggi elettorali successive sono, sotto il profilo della legittimità costituzionale del premio di maggioranza, del tutto equiparabili alla legge 270/2005, ed incontrano altresì i medesimi limiti costituzionali. Da queste considerazioni ne discende la possibilità di darne una univoca valutazione di legittimità costituzionale.

## **2.1 L'analogia tra la legge elettorale regionale introdotta nel 1995 e il c.d. porcellum.**

La disciplina elettorale transitoria fin dalla sua entrata in vigore era caratterizzata dall'essere un sistema elettorale c.d. *majority assuring*<sup>34</sup>, dunque un meccanismo tale da garantire *ex-lege* l'emersione almeno di una maggioranza assoluta di seggi ad uno schieramento al termine delle operazioni elettorali.

Nelle competizioni regionali tale caratteristica si traduceva nell'emersione, in seno al Consiglio regionale, di una maggioranza assoluta in capo alla coalizione collegata al Presidente che, a seguito della citata l. cost. n. 1/1999, era eletto anch'esso a suffragio diretto<sup>35</sup>. Fin d'ora va però premesso che, come si vedrà, nelle regioni che ancora utilizzino il sistema elettorale transitorio l'effetto di garantire sempre la maggioranza assoluta risulta precluso dall'impossibilità di produrre seggi aggiuntivi rispetto al numero di consiglieri regionali stabilito dallo Statuto (vedi *infra* nel paragrafo).

Il sistema elettorale transitorio è da annoverare tra i sistemi elettorali misti con premio di maggioranza. L'80% dei seggi consiliari è infatti distribuito proporzionalmente tra le liste (coalizzate) che si presentano nelle circoscrizioni provinciali, mentre il restante 20% dei seggi è assegnato in una competizione maggioritaria plurinominali, che si svolge in una circoscrizione coincidente con l'intero territorio regionale. A questa seconda competizione partecipano le liste regionali di coalizione (c.d. Listino bloccato) – collegate alle liste provinciali – di cui il candidato

---

<sup>32</sup> Attualmente le uniche regioni a Statuto ordinario ad utilizzare la normativa transitoria perché non hanno adottato una propria legge elettorale, o perché non ha modificato il nucleo essenziale della normativa transitoria, recependone sostanzialmente il contenuto sono il Piemonte, la Liguria, il Molise e la Basilicata ed il Lazio.

<sup>33</sup> In tal senso G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale*, in *Le Regioni*. 1/2013, 112, mette in luce come l'impianto normativo adottato dalle leggi regionali in materia elettorale produca, pur attraverso *technicalities* diverse, effetti del tutto analoghi alla normativa transitoria (v. *infra* p. 2.2).

<sup>34</sup> Sulla incompatibilità con il dettato costituzionale dei sistemi elettorali in grado di assicurare sempre, in ogni caso, la maggioranza assoluta nell'assemblea rappresentativa statale si veda L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, spec. 17 ss.

<sup>35</sup> Vale la pena di ricordare che alle regioni è demandata la facoltà di poter modificare la propria forma di governo, ma che nessuna di queste al momento dell'approvazione dello Statuto ha deciso di abbandonare la strada “indicata” dal legislatore nazionale.

Presidente è il capolista (art. 5 l. cost. 1/1999)<sup>36</sup> e il cui nome è l'unico ad apparire sulla scheda elettorale. La quota maggioritaria risulta quindi essere lo strumento attraverso cui si realizza sia l'elezione diretta del Presidente della Giunta<sup>37</sup>, sia, come si vedrà, l'attribuzione del premio di maggioranza, ancorché apparentemente sembrerebbe l'elezione di un numero di consiglieri pari ad 1/5 del totale.

Per l'assegnazione alle forze politiche del premio di maggioranza, la legge elettorale delinea diverse casistiche, dal cui esame emerge un sistema elettorale a premio di maggioranza *necessario* ma di entità *variabile*<sup>38</sup>.

Per comprendere come avviene la ripartizione del premio di maggioranza bisogna prima ricordare che all'elettore, al momento del voto, vengono date quattro possibilità: *a)* votare solo nell'area proporzionale (e in tal caso il voto viene attribuito anche alla lista regionale collegata), *b)* votare solo il candidato Presidente (e in tal caso il voto non è conteggiato in favore alla coalizione ad esso collegata), *c)* votare sia per il candidato Presidente che per una lista ad esso collegata, oppure *d)* effettuare un voto c.d. disgiunto, perciò votare un candidato alla presidenza ed una lista ad esso non collegata. Una volta distribuiti i 4/5 dei seggi della competizione proporzionale viene assegnato il premio di maggioranza. L'assegnazione del premio è appunto di entità variabile poiché dipende anche dal risultato elettorale ottenuto dalle liste provinciali collegate al presidente più votato: *a)* se ottengono più del 50% dei seggi di cui è composto il Consiglio, a queste sono assegnati la metà dei seggi del listino, e la restante metà viene assegnata proporzionalmente alle liste di minoranza; *b)* se ottengono un risultato inferiore, a queste vengono assegnati tutti i seggi del listino<sup>39</sup>. Inoltre, prima della preclusione all'aumento del numero di consiglieri rispetto a quello indicato dallo Statuto (vedi *infra*), a seguito dell'assegnazione del listino, veniva assegnato anche

<sup>36</sup> Prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 la legge elettorale del 1995 non prevedeva espressamente che il capolista fosse anche candidato alla Presidenza. Tale elemento però non ha impedito che nelle elezioni del 1995 tutti i capilista fossero poi nominati Presidenti della Giunta regionale. La costanza di questa prassi ha indotto A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova 2006, 2435, a ritenere che la riforma del 1999 abbia trasformato «in un vincolo giuridico quello che già era un vincolo politico». In senso analogo S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1/2002, 116.

<sup>37</sup> Invero, parte della dottrina ritiene che non vi sia un'elezione distinta del Consiglio e del Presidente, poiché la vittoria nella competizione Presidenziale comporterebbe comunque (anche in ipotetica previsione normativa di non collegamento con le liste provinciali) una quota di eletti (quelli del listino) che «seguirebbe» la sorte del Presidente». Sul punto si veda in particolare A. BARBERA, *La "elezione diretta" del Presidente delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 3/1999, 574.

<sup>38</sup> R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna 2001, 12. Per un'analisi del rendimento dei premi di maggioranza nelle regioni italiane si veda F. MUSELLA, *Il premio di maggioranza delle regioni italiane*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri, *Il premio di maggioranza*, Roma 2011, 161 ss.

<sup>39</sup> Di conseguenza l'attribuzione dei seggi del listino è tanto maggiore quanto minore è il risultato elettorale, questo comporta una certa irragionevolezza dovuta alla circostanza che il sistema elettorale produce «l'elezione di candidati [la seconda metà del listino] che non sarebbero stati eletti se la loro coalizione avesse avuto un rendimento migliore» (G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa*, cit., 117).

un premio ulteriore: si voleva infatti che il Presidente eletto ottenesse sempre almeno il 55% dei seggi consiliari (o il 60% se otteneva almeno il 40% dei voti). Qualora dette maggioranze non fossero state raggiunte, infatti, si procedeva all'attribuzione di un "secondo premio" attraverso il ricorso a seggi aggiuntivi che comportava un'eccedenza del numero di consiglieri, sino a portare nell'assemblea una proporzione tale che alle liste collegate al Presidente eletto fossero assicurati, a seconda dei casi, il 55 o il 60% degli scranni.

Quelle che appaiono essere le maggiori criticità del sistema, dal punto di vista della rappresentatività che deve esprimere il Consiglio regionale, sono in primo luogo la circostanza che la maggioranza, al pari di quanto previsto dalla legge 270/2005 per l'elezione della Camera, era garantita *in ogni caso*, ed in secondo luogo che il premio era assegnato, e lo è tutt'oggi per le regioni che ancora utilizzino questa legge, non alla coalizione che ha ottenuto più voti nella competizione proporzionale, ma a quella collegata con la lista regionale (*rectius* il Presidente) più votata. Questo secondo elemento può produrre risultati paradossali: permettere che la coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di voti nella competizione proporzionale non sia la stessa a cui è assegnato il premio<sup>40</sup>, ancorché abbia magari anche ottenuto nella parte proporzionale la maggioranza assoluta<sup>41</sup>.

L'effetto premiale, non discendendo dunque dal risultato nella competizione proporzionale tra le liste, rende preponderante e decisivo il risultato elettorale ottenuto nell'area maggioritaria<sup>42</sup>. Se quest'ultima competizione è da intendersi come elezione diretta del Presidente pare chiaro che l'elezione del vertice dell'esecutivo comporti un effetto di trascinamento tale da essere determinante sulla composizione dell'assemblea rappresentativa.

Il meccanismo elettorale fino ad ora descritto è in parte disciplinato con norma costituzionale. È infatti l'art. 5 comma 2 della legge costituzionale 1/1999 a prevedere espressamente che «*l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali*» e che «*è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il*

<sup>40</sup> Un esempio è l'elezione del marzo 2010 in Piemonte, in questo caso la coalizione di centrosinistra (47,55%) pur ottenendo un miglior risultato elettorale rispetto alla coalizione di centro-destra (46,98%) non ottenne il premio in quanto questo fu attribuito al centro-destra poiché il candidato presidente vinse le elezioni con il 47,33% dei voti contro il 46,91% della sfidante.

<sup>41</sup> Questa possibilità pur potendo apparire un caso di scuola si è verificata nel 2000 nelle elezioni del Molise e nel 2005 nel Lazio. In quest'ultimo caso, il candidato di centrosinistra è risultato vincitore e la coalizione che lo sosteneva ha ottenuto nell'area proporzionale il 48,49%. Va osservato però che la coalizione di centro-destra ottenne la maggioranza assoluta dei suffragi nell'area proporzionale (50,27%). Anche da questi dati si può notare l'ininfluenza del risultato elettorale ottenuto dalle liste provinciali collegate al candidato, ancorché tale da raggiungere la maggioranza assoluta dei voti, che viene ridimensionata in termini di seggi in favore delle liste collegate al vincitore dell'elezione per il vertice dell'organo esecutivo. Su tali elezioni si veda G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche locali ad opera delle leggi elettorali*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, 147.

<sup>42</sup> A tal proposito C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee rappresentative I*, Torino 2001, 7, asseriscono, a ragione, che «in nessun caso la quota proporzionale, per quanto elevata [...] può incidere sul risultato complessivo: governa la regione chi, anche per un solo voto, vince la gara maggioritaria».

*candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale»<sup>43</sup>.*

La contestualità dell'elezione disposta in via transitoria ha indotto parte della dottrina a ritenere che l'elezione del Presidente e del Consiglio regionale non sia da considerarsi come una mera contestualità temporale, ma che sia un momento elettorale sostanzialmente unico, e non costituito da due operazioni distinte, che produca l'espressione di un unico indirizzo politico da parte degli elettori<sup>44</sup>. Invero, sembra più corretto far discendere la necessaria contestualità di indirizzo politico espresso dagli elettori dal sistema elettorale adottato piuttosto che non dalla disciplina costituzionale transitoria. A sostegno di questa posizione si deve considerare infatti che, pur essendo richiamata nel testo della l. cost. 1/1999, la legge elettorale del 1995 non può essere considerata costituzionalizzata in *toto*, ma più propriamente è da considerarsi elevata a norma costituzionale, seppur transitoria e cedevole, la sola disciplina riferita al candidato capolista, e alla previsione del seggio consiliare riservato al capolista candidato alla Presidenza "primo dei perdenti"<sup>45</sup>.

La circostanza che la contestualità – secondo quella che si ritiene l'interpretazione corretta della disciplina costituzionale ancorché transitoria – sia da intendersi meramente sotto il profilo temporale, non significa negare però che gli effetti prodotti dalla legge elettorale siano tali da ritenere, di fatto, che il procedimento sia unico e l'effetto sia quello di eleggere un Presidente e la sua "garantita" maggioranza, quel che bisogna però considerare è se tale situazione "di fatto" sia costituzionalmente legittima.

Che la disciplina elettorale richiamata dalla l. cost. n. 1/1999 non sia costituzionalizzata in ogni parte lo si può dedurre anche dalla giurisprudenza della Consulta, la quale, dopo aver dichiarato che l'approvazione dello Statuto è prodromica ad una modifica organica della legge elettorale<sup>46</sup>, ha comunque sostenuto che vi sia la possibilità per le regioni di derogare alla disciplina transitoria anche prima dell'approvazione dello Statuto, modifica di per sé inammissibile se la legge

---

<sup>43</sup> Si riporta parte del testo dell'art. 5 l. Cost. 1/1999, «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali [...] l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. [...] È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente».

<sup>44</sup> In tal senso, C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale*, cit., 40, parlano di «unico e inscindibile procedimento», nello stesso senso M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna 2002, 247 s.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino 2007, 158, il quale parla di elezione del Presidente della Giunta «non [...] meramente contestuale a quella del Consiglio regionale, ma un tutt'uno con quest'ultima».

<sup>45</sup> A. BARBERA, *La "elezione diretta"*, cit., 575, sostiene che la disposizione costituzionale pur richiamando nel testo la legge n. 43/1995 non elevi tutto il suo contenuto a norma di rango costituzionale «poiché opera un "rinvio mobile", "non recettizio", "formale"» rendendo dunque la legge elettorale modificabile «purché si lasci intatta la norma che prevede un candidato capolista».

<sup>46</sup> C. cost., sent. n. 4/2010 e n. 45/2011.

elettorale fosse costituzionalizzata. In tal senso, le regioni avrebbero potuto modificare legittimamente la propria legislazione in materia anche prima dell'entrata in vigore dello Statuto e della legge cornice<sup>47</sup>, «per tutto quanto non direttamente implicato dall'art 5. l. cost. 1/1999»<sup>48</sup>.

Dal punto di vista dello scrutinio di legittimità del premio di maggioranza (senza la soglia), non pare dunque essere ricavabile dalla legge cost. 1/1999 l'esistenza di una norma costituzionale che sia in grado di legittimarne l'utilizzo rispetto a quello che la Costituzione prevede in via generale con riguardo alle norme per l'elezione del Parlamento<sup>49</sup>.

Prima di passare all'esame della legislazione elettorale adottata dalle singole regioni è bene sottolineare come la certezza della produzione di una maggioranza fuoriuscita dalle elezioni non sia in realtà più attualmente garantita dalla legge elettorale transitoria, ancorché tale effetto non sia dovuto ad una innovazione della legislazione elettorale ma sia determinato da modifiche legislative che colpiscono la composizione numerica dei Consigli. Infatti, ai sensi dell'art. 122 Cost., le regioni, nell'adottare il nuovo Statuto, hanno dovuto prevedere il numero dei rispettivi consiglieri. Tale previsione da parte della fonte statutaria comporta che attualmente, qualora lo Statuto preveda un numero fisso di consiglieri, le leggi elettorali non possano incidere sulla composizione numerica dell'assemblea<sup>50</sup>. Ne consegue l'impossibilità di dare attuazione alla norma relativa ai seggi

---

<sup>47</sup> Sulla possibilità che in generale, nelle materie di competenza concorrente *ex-art* 117, sia possibile legiferare anche in assenza della legge dello Stato che indichi i principi generali, si veda A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 3/2002, 2030 ss., il quale ritiene condivisibile che i giudici costituzionali abbiano espressamente legittimato tale possibilità in capo alle regioni «a condizione che rispettino i principi (anche non scritti) ricavabili dal *corpus* della legislazione pregressa».

<sup>48</sup> C. cost., sent. n. 193/2003 e 282/2002. A tal proposito la stessa Corte costituzionale dichiara illegittima la legge elettorale della Basilicata (sent. 45/2011) nel momento in cui introduceva una normativa originale e non di solo dettaglio, prima dell'entrata in vigore dello Statuto. La Corte nella sentenza, oltre ad altre motivazioni conclude per l'illegittimità della legge in particolare perché essa «eliminando la quota di candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (c.d. listino), modificano significativamente il sistema di elezione delineato dal legislatore statale». Sulla decisione in questione si veda G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 1/2011, 633 ss.

<sup>49</sup> Peculiare e condivisibile la posizione di M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. N. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum"*, in *Le Regioni*, 3/2014, 492 s., il quale sostiene che anche qualora si volesse ritenere costituzionalizzata integralmente la legge elettorale del 1995 «le singole disposizioni non [sarebbero] al riparo dalla possibilità di essere dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione di un principio fondamentale, quale quello d'eguaglianza».

<sup>50</sup> In tal senso si è espressa anche la Corte Costituzionale nella sent. n. 188/2011. Sul caso dell'elezione pugliese dalla quale sorge la questione di legittimità si veda M. MASSA, *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri, lo statuto vincola la legge regionale*, in *Dirittiregionali.org*, 17 giugno 2011. Va notato inoltre che la disciplina del numero dei consiglieri regionali è stata oggetto di una successiva modifica, infatti a seguito del d.l. n. 138/2011 «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», lo Stato impegnava le regioni a rivedere il numero dei consiglieri regionali in base alla popolazione della Regione stessa. Nonostante il numero di consiglieri sia demandato dalla Costituzione alla fonte statutaria, la Corte (sent. n. 198/2012) ha ritenuto legittimo l'intervento statale sulle regole di composizione, quantomeno numerica, dei Consigli regionali. A commento di tale decisione si rimanda a F. GHERA,



aggiuntivi previsti dalla legge elettorale in ragione del necessario rispetto della disciplina statutaria. Questo comporta che, a seguito dell'assegnazione dei seggi in palio relativi al c.d. listino alla coalizione collegata al Presidente eletto, se la coalizione non ottiene nemmeno per tale via la maggioranza assoluta dei seggi, il Presidente non potrà "d'ufficio" contare su una maggioranza in Consiglio. Inoltre può ovviamente accadere, come nelle elezioni per il rinnovo degli organi regionali della Regione Liguria nel 2015<sup>51</sup>, che anche qualora sia raggiunta detta maggioranza questa non sia necessariamente garantita nell'ordine del 55% o del 60% dei seggi. Questo significa che la portata della legge Tatarella in qualche modo risulta mitigata, anche se in ogni caso permane il dubbio della ragionevolezza di un premio di maggioranza che benché non giunga a garantire sempre l'emergere di una maggioranza assoluta, produca pur sempre effetti distorsivi sulla rappresentanza.

## ***2.2 Il tratto comune delle leggi elettorali adottate dalle singole regioni: il "premio di maggioranza al Presidente".***

Prima di analizzare sinteticamente il modello elettorale attuato dalle singole regioni è necessario considerare, al fine di darne una valutazione circa la legittimità costituzionale, la posizione della materia elettorale regionale nel sistema delle fonti. Essendo infatti questa una materia concorrente tra Stato e regioni è necessario verificare quali siano i principi dettati sul punto dallo Stato, poiché essi potrebbero comportare una maggiore o minore legittimità nell'utilizzo del meccanismo premiale da parte delle autonomie regionali.

Con la legge quadro n. 165/2004 lo Stato ha disciplinato, ai sensi dell'art. 122 Cost., i principi ai quali le regioni devono attenersi nel disciplinare le regole per l'elezione del Consiglio regionale. La disciplina statale indica, tra le altre, le norme che fissano i principi in materia di sistema elettorale in senso stretto. Per quel che qui rileva sono due le norme da prendere in considerazione. Si tratta dell'art. 4 comma 1 lettera a), e dell'art. 4 comma 1 lettera b), nella parte in cui viene prevista la «contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto». Quest'ultima disposizione ha riproposto la contestualità prevista nella norma costituzionale n. 1/1999 e verrà qui affrontata congiuntamente alle questioni inerenti la forma di governo regionale. Va ribadito però che la prospettata

---

*Limite della armonia con la costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte Costituzionale, in RivistaAic, 4/2012.*

<sup>51</sup> Per l'elezione del 2015 in Liguria si veda M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*, 3/2015, 613. L'autore evidenzia che l'impossibilità di assegnare seggi aggiuntivi ha comportato, nell'elezione in esame, che una volta operata l'attribuzione dell'intera quota del listino alla coalizione collegata al Presidente eletto, questo abbia nel Consiglio regionale una maggioranza di un solo seggio (sedici consiglieri su trentuno). La possibilità che al termine delle elezioni non vi sia una maggioranza assoluta "certa" è verificabile sia tra le regioni che non hanno mai modificato la legge elettorale sia tra quelle che pur avendo modificato la legge non hanno però abbandonato il sistema del listino, per es. la Regione Lazio che non ha modificato la parte riguardante il listino e ha fissato in 50 il numero di consiglieri.

ricostruzione delle leggi regionali in materia elettorale prende le mosse dall'accezione che considera la contestualità, così come per la norma transitoria, una mera indicazione temporale.

L'art. 4 comma 1 lettera a) è finalizzato ad individuare i limiti della disciplina elettorale in senso stretto, prevedendo che le regioni nell'esercizio della propria facoltà di modificare la legge elettorale debbano individuare «un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze». La disposizione in esame pare avere una limitata portata in termini prescrittivi<sup>52</sup>, infatti la dottrina si è orientata verso un'interpretazione tale da ritenere che siano ampi gli spazi in cui sul punto le regioni si «possono muovere». Parte dei commentatori, facendo leva sulla rappresentanza delle minoranze<sup>53</sup>, ha inteso escludere la possibilità per le regioni di prevedere un sistema elettorale maggioritario (ad uno o due turni) in collegi uninominali proprio perché il rischio di assemblee monocolore non permetterebbe una garanzia della rappresentanza delle minoranze<sup>54</sup>. Altri tendono ad escludere viceversa qualsiasi sistema puro, sia esso maggioritario che proporzionale in collegio unico, sistema quest'ultimo che non permetterebbe nessuna agevolazione alla stabilità<sup>55</sup>. Per quel che riguarda il premio di maggioranza, a meno di non voler dare un'interpretazione prettamente lessicale tesa a configurare il termine «agevolare le stabili maggioranze» come una impossibilità di prevedere che queste siano sempre «garantite» si deve concludere che non è in questo principio fissato dalla legge statale che si può ravvisare un ulteriore limite al sistema premiale<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> A tal proposito A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino 2013, 129, parla di un intervento legislativo che ha indicato un «principio generalissimo».

<sup>53</sup> Come giustamente osserva A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Ist. del fed.*, 2/2005, 208, l'utilizzo del termine minoranza «induce ad accoglierne l'accezione più ampia, comprensiva dell'opposizione [...] quanto di ogni altro tipo di minoranza la cui "diversità" meriti di trovare garanzia anche attraverso i canali della rappresentanza politica».

<sup>54</sup> In tal senso si veda M. OLIVETTI, *Commento alla legge n. 165 del 2004*, in *Giorn. di dir. amm.*, 1/2005, 17, sostiene che in comunità di «dimensioni ridotte e potenzialmente più omogenee» come quelle regionali il sistema maggioritario senza correttivi rischierebbero di produrre assemblee rappresentative monocolore. Nello stesso senso, prima però dell'intervento della legge statale in esame, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2/2000, 222.

<sup>55</sup> Si esprimono in tal senso, FUSARO, M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti*, in *Ist. del fed.*, 6/2005, 1011; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., 278; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni, ad autonomia ordinaria*, Napoli 2010, 214 s., il quale mette in evidenza come i principi in esame non producano ricadute solo sulla scelta della formula elettorale ma anche su altri fattori, tra i quali ad esempio «i criteri di formazione delle circoscrizioni elettorali». Diversamente non sembra potersi condividere la posizione di chi si è espresso nel senso di compatibilità di tutte le discipline elettorali conosciute dalle democrazie contemporanee, si veda: S. GAMBINO, *La legge elettorale e forma di governo regionale*, in *Federalismi.it*, 15/2004, 11; F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005, 141.

<sup>56</sup> Diversamente, dopo la sent. 1/2014, M. COSULICH, *Sulla possibile estensione*, cit., 494, sembra favorevole all'incostituzionalità del premio di maggioranza senza soglia per violazione della norma interposta, poiché la Corte avrebbe inteso come legittimo l'obiettivo di agevolare la stabilità, ma non quello di garantirla. Questo comporterebbe

Questa specificazione, unitamente alla circostanza che così come nella l. cost. n. 1/1999 la contestualità è da ritenersi riferita al medesimo momento temporale, è necessaria per poter concludere che sia la legislazione elettorale transitoria, sia quella attuata dalle singole regioni, non sono assoggettate a norme costituzionali (o a parametri statali) tali da poter considerare una diversa valutazione di costituzionalità del premio di maggioranza.

Venendo ora alle singole leggi adottate dalle regioni bisogna considerare che l'obiettivo che si prefigurava il legislatore statale con la legge Tatarella e con la l. cost. 1/1999 è stato recepito *in toto* da quasi tutte le regioni che hanno approvato una propria disciplina elettorale. Tutte le regioni hanno optato infatti per sistemi elettorali con premio di maggioranza, e la quasi totalità ha adottato formule che garantiscono sempre la maggioranza assoluta al termine del voto. Le sole regioni in cui il sistema elettorale non garantisce *ex-se* la maggioranza consiliare, oltre alle regioni che ancora adottano la normativa transitoria, sono la Sicilia<sup>57</sup>, le Marche e la Sardegna. Queste ultime due hanno introdotto, entrambe dopo la sent. 1/2014, un premio di maggioranza con soglia (35% nelle Marche<sup>58</sup> e 25% in Sardegna<sup>59</sup>) che qualora non venga raggiunta comporta un riparto dei seggi solo proporzionale tra le liste.

Tra le regioni che hanno scelto un meccanismo premiale tale da garantire l'emergere di una maggioranza assoluta, si possono distinguere quelle che hanno previsto un premio fisso senza soglia<sup>60</sup> e quelle che, attraverso un meccanismo del tutto simile a quello previsto dalla legge Tatarella, prevedono una o più soglie raggiunte le quali si ottiene un'assegnazione di seggi maggiore (tali da garantire comunque più della maggioranza assoluta) rispetto a quelli attribuiti se tali soglie non vengono raggiunte<sup>61</sup>.

Tutte le legislazioni elettorali regionali che hanno compiuto una modifica organica alla

---

la violazione della norma interposta poiché questa stabilisce che le leggi debbano agevolare la stabilità. L'Autore inoltre ritiene che l'incostituzionalità colpisca anche quelle regioni che ancora adottino il sistema elettorale provvisorio per «illegittimità sopravvenuta, per contrario, per interposto principio fondamentale contenuto nella legge cornice».

<sup>57</sup> La legge elettorale siciliana non permette la formazione in ogni caso di una maggioranza assoluta poiché 80 seggi su 90 vengono assegnati proporzionalmente tra le liste che superano lo sbarramento fissato al 5%, mentre i restanti 10 seggi vengono assegnati come premio alle liste collegate al Presidente eletto. Evidentemente il premio riesce a garantire la maggioranza assoluta solo qualora il numero di seggi ottenuti nel riparto proporzionale sia tale che sommato ai seggi di premio produca la maggioranza assoluta. Sulla legge siciliana si veda S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 4/2015, 991 ss.

<sup>58</sup> Sulla legge elettorale delle Marche si rimanda a G. DI COSIMO, *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Le Regioni*, 3/2015, 683 ss.

<sup>59</sup> Sulla legge elettorale adottata dalla Regione Sardegna si veda M. COSULICH, *Sulla possibile estensione*, cit., 496, il quale ritiene che l'introduzione del 25% quale soglia per l'accesso al premio sarebbe in grado di «superare le obiezioni di legittimità costituzionale».

<sup>60</sup> Questo sistema è adottato per esempio dalla Regione Campania (l. r. n. 4/2009).

<sup>61</sup> Questo è ad esempio il caso della Lombardia (v. nota n. 65) e della Regione Puglia, dove con la modifica della legge elettorale introdotta con la l. r. n. 7/2015, sono previsti tre diversi premi di maggioranza da assegnare alle liste collegate al Presidente eletto, ma sulla base dei voti conseguiti dalla sua coalizione: se superiori al 40% hanno diritto a 29 consiglieri su un totale di 50, se è tra 35 e 40% sono assegnati 28 consiglieri e se inferiore al 35% i consiglieri di maggioranza diventano 27.

legge elettorale hanno provveduto altresì all'abolizione del listino cosicché l'elezione del Presidente della Giunta è "diretta", nel senso che il candidato alla presidenza non è più il capolista di una lista regionale "bloccata" ma concorre singolarmente alla carica monocratica, facendo così decadere l'unitarietà dell'elezione del Presidente e del gruppo di consiglieri del listino regionale. Tale modifica ha comportato che i seggi siano integralmente attribuiti alle liste che si presentano nelle diverse circoscrizioni assegnando direttamente a queste un numero predeterminato di seggi, che saranno così sottratti alle liste di minoranza.

L'apparente scissione delle due elezioni in realtà non è tale, infatti persiste in tutto il suo vigore l'effetto di trascinamento della competizione presidenziale in favore delle liste ad esso collegato. In tutte le leggi approvate dalle regioni infatti, come per il regime transitorio, il premio di maggioranza viene assegnato solo apparentemente sulla base dei risultati elettorali delle liste che partecipano all'elezione, poiché questo è comunque sempre assegnato alla coalizione collegata al Presidente eletto.

Questo collegamento è necessario al fine di garantire una maggioranza al Presidente poiché una sua assenza potrebbe comportare che il premio di maggioranza – e con esso dunque la maggioranza assoluta dei seggi – venga assegnato ad una coalizione diversa. Infatti se si ipotizzasse la scissione delle due votazioni, dove è previsto il voto disgiunto ovviamente potrebbe esserci disparità di voti tra il candidato Presidente e le liste ad esso collegate<sup>62</sup>. Dove non è data possibilità all'elettore di esprimere il voto disgiunto comunque il premio è assegnato sulla base dei voti ottenuti dal Presidente, poiché quando il voto dell'elettore è espresso solo per il vertice dell'esecutivo il suo voto non è conteggiato anche come voto alla coalizione collegata, viceversa il voto solo per la coalizione è sempre tramutato in voto anche per il Presidente<sup>63</sup>. Non deve poi trarre in inganno la legge elettorale delle Marche la quale prevede testualmente che il premio sia

---

<sup>62</sup> È il caso della legge elettorale della Lombardia, della Puglia del Veneto e della Campania. Sul caso della Lombardia la Consulta è stata chiamata a decidere dopo che il Tar Lombardia aveva sollevato questione di costituzionalità. Tra le altre questioni, il Tar evidenziava l'irragionevolezza della disposizione che rendeva possibile, al pari della legge transitoria, che alla coalizione senza il miglior risultato elettorale venisse assegnato il premio di maggioranza. Sull'ordinanza di remissione si veda M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, in *forumcostituzionale.it*, 15 gennaio 2014. La Corte, con sentenza n. 193/2015, ha dichiarato inammissibile la questione poiché «il voto disgiunto [non] ha comportato voti per le liste collegate [al candidato Presidente dichiarato eletto] inferiori a quelli del Presidente [stesso]» e dunque la questione «risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante» (3.1 *Cons. in dir.*). Bisogna osservare come sia corretto asserire che nel caso di specie il voto disgiunto non abbia comportato modifiche al risultato elettorale, infatti sarebbe risultata vincitrice e assegnataria del premio di maggioranza la coalizione di Centro-destra sia se il premio fosse stato attribuito alla coalizione più votata, sia se fosse stato (come è stato) assegnato alla coalizione collegata al Presidente più votato. Certo è che, per lo meno testualmente, non appare corretto sostenere che nel caso delle elezioni in Lombardia le liste collegate al Presidente eletto non abbiano ottenuto meno voti di quest'ultimo, il quale ha ottenuto infatti 127.427 voti in più rispetto alla coalizione ad esso collegata.

<sup>63</sup> Questo comporta che qualora il premio fosse assegnato sulla base dei risultati elettorali delle coalizioni, la coalizione collegata al Presidente eletto potrebbe ottenere un risultato inferiore rispetto alle coalizioni collegate a candidati presidenti non eletti.

assegnato alla «coalizione regionale [che] abbia la maggior cifra elettorale regionale»<sup>64</sup> superiore al 35%, e non come in tutti gli altri casi alla coalizione collegata al Presidente eletto. In realtà questa dicitura formale è resa possibile dalla circostanza che anche il voto espresso nei soli confronti del Presidente si estende alle liste ad esso collegate, creando sempre una perfetta coincidenza dei risultati elettorali, e pertanto risulta influente, dal punto di vista degli effetti che si producono, l'utilizzo nel testo di una o dell'altra previsione normativa<sup>65</sup>.

Nelle leggi elettorali regionali dunque i voti ottenuti dalla lista di maggioranza, tranne nei due casi sopra citati, al più vengono presi in considerazione solo per quel che riguarda l'elemento quantitativo del premio<sup>66</sup>. Queste ultime considerazioni sono sintomatiche di un malfunzionamento del sistema elettorale per l'elezione del Consiglio, che si pretende essere talmente inscindibile dall'elezione per l'organo esecutivo tale da non permettere mai all'elettore di *non votare* per un candidato alla presidenza e, nei due casi citati di Umbria e Marche, di *non votare* per l'assemblea rappresentativa<sup>67</sup>.

La palese preponderanza dell'elezione dell'organo esecutivo rispetto all'organo legislativo è visibilmente espressa nel sistema elettorale approvato dalla Regione Toscana. Con la l.r. n. 51/2014 infatti la Toscana ha introdotto nel proprio ordinamento regionale un turno di ballottaggio per l'elezione presidenziale tra i due candidati più votati al primo turno che non abbiano raggiunto il 40% delle preferenze. La conformazione dell'assemblea è rimessa in *toto* a questo secondo turno di votazione, infatti a chi risulterà vincitore nella competizione presidenziale verrà assegnato il 57,5% dei seggi<sup>68</sup>.

La tendenza delle leggi elettorali regionali è dunque quella di costruire sistemi elettorali distorsivi della rappresentanza tali da assicurare sempre al Presidente, eletto direttamente dai cittadini, una maggioranza assoluta nell'organo rappresentativo, con l'effetto di creare una maggioranza monocolore del tutto paragonabile, nella sostanza, a quella assicurata alla Camera dei deputati dalla legge Calderoli, alla quale la sent. n. 1/2014 si riferisce. Si verifica inoltre in tutte le leggi elettorali regionali una situazione di trascinamento del risultato elettorale del Presidente eletto che è determinante per l'esito della composizione dell'assemblea rappresentativa, risultando così

<sup>64</sup> Art. 19 comma 4, lettera d) della l.r. n. 27/2004, così come modificato dall' art. 10 l.r. n. 5/2015.

<sup>65</sup> La perfetta coincidenza tra i voti ottenuti nell'arena di competizione consiliare e presidenziale si verifica per le medesime ragioni nelle elezioni regionali umbre. In questo caso però la legge al fine dell'assegnazione del premio di maggioranza fa riferimento comunque alla «coalizione di liste, o lista non unita in coalizione, collegata al candidato alla presidenza della Giunta risultato eletto» (art. 14 l.r. n. 4/2015).

<sup>66</sup> Questo accade per esempio nella Regione Puglia (v. *supra* nota n. 60), del Veneto, sul quale si rimanda a A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2015, 160, in particolare nota 26. Diversamente in Lombardia la soglia del 40% per ottenere il 60% dei seggi, in luogo del 55% se la soglia non viene raggiunta, è calcolata sulla base della sola *performance* elettorale del Presidente.

<sup>67</sup> In realtà in tutti i casi, dato l'effetto di trascinamento, è dubbio che all'elettore sia data una reale possibilità di non votare per il Consiglio regionale, in quanto il suo voto per il Presidente produce effetti, *ex-lege*, sulla composizione dell'assemblea.

<sup>68</sup> Viceversa, ai sensi dell'art. 17, se non si tiene il turno di ballottaggio sono assegnati il 60% dei seggi se il candidato Presidente raggiunge il 45% dei voti, e di nuovo il 57,5% se non supera il 45% dei consensi.



non significativa l'espressione del voto degli elettori nella competizione elettorale consiliare<sup>69</sup>.

### **3. La forma di Governo delle regioni come elemento insufficiente a legittimare il premio di maggioranza.**

Stabilita l'omogeneità tra le norme regionali elettorali e la l. n. 270/2005 con riguardo sia alla portata del premio di maggioranza sia ai principi costituzionali in materia, quel che rimane da chiarire è se non sia nella forma di governo adottata dalle regioni che possa essere ravvisato un principio costituzionale tale da legittimare il premio di maggioranza e la preponderanza dell'elezione presidenziale sulla composizione dell'assemblea legislativa.

Il sistema elettorale descritto nei paragrafi precedenti è infatti ritenuto legittimo da alcuni dei commentatori che si sono interrogati circa la possibilità di applicare le argomentazioni della sent. n. 1/2014 alla legislazione elettorale regionale<sup>70</sup>. Secondo questa visione, partendo proprio dalla forma di governo adottata dalle regioni si ritiene che in assenza di uno stretto rapporto elettorale Presidente-Consiglio si rischierebbe una paralisi istituzionale, in quanto il sistema, fondato sulla clausola *aut simul stabunt-aut simul cadent*, diverrebbe eccessivamente instabile. Questo poiché in assenza di una maggioranza stabile, troppo facilmente il Consiglio potrebbe sfiduciare il Presidente o quest'ultimo dimettersi, ed in entrambi i casi produrre lo scioglimento degli organi elettivi e sancire il ritorno alle elezioni. La forma di governo c.d. neoparlamentare sarebbe dunque in grado di legittimare la compressione della rappresentatività in favore di una stabilità, che in questo caso avrebbe un "peso" costituzionalmente maggiore rispetto alla forma di governo parlamentare accolta a livello statale, con la conseguenza che il bilanciamento tra rappresentatività e stabilità operato dalla Corte nella sentenza n. 1/2014 dovrebbe essere diverso, così come diversa dovrebbe essere anche la valutazione circa l'uguaglianza del voto<sup>71</sup>; per arrivare a concludere, secondo alcuni, che per le dinamiche della forma di governo in esame il garantire una maggioranza sarebbe la sola

<sup>69</sup> In tal senso M. MASSA, *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento "in versione lombarda"*, in *dirittiregionali.org*, parla, in riferimento alla Lombardia, di «primato delle elezioni presidenziali su quelle consiliari: decisivo è il successo del candidato presidente, cui ciascuna lista è collegata».

<sup>70</sup> Ritengono costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza poiché implementato in una forma di governo diversa da quella parlamentare: A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1*, cit. 4187 ss.; S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014*, cit. 82 ss.; F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, cit., 74 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche*, cit., 174 s. In senso analogo, S. CURRERI, *La forma di governo siciliana*, cit. il quale è critico nei confronti di un sistema che non garantisca al Presidente una maggioranza certa. Va notato peraltro come anche la Consulta nella sent. n. 193/2015, occupandosi della valutazione di legittimità della soglia di sbarramento previste dalla Regione Lombardia, abbia accentuato il ruolo della forma di governo ritenendo che «il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente [...] appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*».

<sup>71</sup> Su questo punto si veda in particolare A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza*, cit., 4188.

«scelta [...] logicamente ammissibile»<sup>72</sup>.

Le argomentazioni a sostegno della legittimità del premio di maggioranza senza una soglia si ritengono suffragate dalla giurisprudenza della Corte la quale, in particolare nella sent. n. 12/2006, ha dichiarato che «il corpo elettorale investe contemporaneamente il presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo [...] *sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori*», aggiungendo che nella forma di governo così come adottata dalle regioni vi sarebbe, sin dal momento del voto, una «*iniziale presunzione di consonanza politica*»<sup>73</sup>. Se la Corte parla di una “presunzione” non sembra potersi però concludere che abbia ritenuto implicitamente conforme a Costituzione il premio maggioranza ed il collegamento elettorale Presidente-assemblea<sup>74</sup>, in quanto la presunzione di omogeneità di indirizzo politico è – appunto in quanto mera presunzione – logicamente discendente dalla circostanza che l'elezione dei due organi è temporalmente coincidente. Presunzione dunque che deriverebbe dalla mera contestualità temporale che peraltro non si verifica solo nella forma di governo “neoparlamentare” in esame<sup>75</sup> ma anche in altri assetti istituzionali anch'essi caratterizzati dall'elezione diretta dell'organo monocratico<sup>76</sup>. Quindi innanzitutto non sembra esistere un obbligo costituzionale in favore di una legge elettorale a maggioranza garantita<sup>77</sup>.

Infatti, anche volendo intravedere nella clausola *simul stabunt simul cadent* l'elemento caratterizzante la forma di governo in esame, non pare comunque che da ciò discenda un principio

<sup>72</sup> S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione sul premio di maggioranza regionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 8, l'A. giunge a questa conclusione poiché altrimenti si renderebbe «assai complicato assicurare [...] quella presunzione di consonanza istituita direttamente dagli elettori».

<sup>73</sup> C. cost. sent. n. 12/2006, 4. *Cons. in dir.*, enfasi aggiunta.

<sup>74</sup> In senso analogo si veda A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza*, cit., 147, il quale ritiene che «la contestualità è volta ad agevolare la “consonanza” proprio perché quest'ultima non è necessariamente (costituzionalmente) garantita».

<sup>75</sup> L'esempio è quello, peraltro presto abbandonato, dello Stato di Israele, prima e fino ad ora unica esperienza a livello statale di forma di governo neoparlamentare, dove l'elezione del Presidente e della Knesset avveniva nel medesimo momento, ma in due competizioni che avevano un autonomo conteggio elettorale e non si influenzavano l'una con l'altra. Sull'esperienza israeliana si veda L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, cit., 113 ss.

<sup>76</sup> Si può parlare, ad esempio, di presunzione di unico indirizzo politico di due organi distinti nel sistema francese. Il Capo dello Stato ed il Parlamento infatti vengono eletti non simultaneamente ma comunque ad una ridotta distanza temporale tale da poter presumere che la forza politica che esprime il Capo dello Stato, eletto poche settimane prima, sia una forza politica che possa ottenere un buon risultato elettorale; ma è appunto una questione solo presuntiva poiché non è affatto detto che i medesimi elettori votino la forza politica “del Presidente” e nemmeno che questa, pur magari ottenendo la maggioranza alla Camera, ottenga risultati tali da ottenere la maggioranza assoluta. Sull'evoluzione del rapporto tra legislazione elettorale e forma di governo in Francia a seguito dell'unificazione temporale delle due elezioni si veda X. PHILIPPE, *Forma di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *Ianus*, 8/2013, 159 s.

<sup>77</sup> In senso analogo si vedano M. SIAS, *Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta*, «contestuale e consonante», in *Le Regioni*, 1/2011, 70, e M. COSULICH, *Sulla possibile estensione*, cit., 492.

secondo il quale essa potrebbe avere la prevalenza rispetto alla necessaria rappresentatività dell'assemblea legislativa.

In primo luogo perché si potrebbe ritenere che già di per sé la clausola del *simul-simul* comporti al sistema nel suo complesso una maggiore stabilità, senza la necessità di una legislazione elettorale che garantisca al Presidente una maggioranza al termine delle elezioni<sup>78</sup>. Inoltre, bisognerebbe considerare che questa logica pare soffrire di un inconsueto costruttivismo teorico poiché si ritiene, in buona sostanza, che il modello di forma di governo adottato possa essere la ragione legittimante di una «una illimitata compressione della rappresentatività dell'Assemblea»<sup>79</sup>.

L'eccessiva valorizzazione che in queste teorie viene data alla forma di governo asetticamente considerata piuttosto che ai principi costituzionali riferiti all'assemblea di derivazione popolare produce risultati paradossali, poiché l'idea è quella per cui la stabilità sarebbe in grado di menomare l'elemento caratterizzante della democrazia e cioè l'esistenza di una assemblea che sia rappresentativa dell'elettorato.

Partendo invece da una visione in qualche modo “classica” di forma di governo intesa come l'insieme delle norme che «caratterizzano la distribuzione del potere politico tra gli organi costituzionali»<sup>80</sup> e di sistema di elezione di un'assemblea quale strumento di raccordo tra rappresentati e rappresentanti che «di per sé non distribuisce il potere tra gli organi»<sup>81</sup>, si dovrebbe osservare che la legge elettorale si inserisce sì come elemento che influenza le dinamiche di interazione tra gli organi politici all'interno di una data forma di governo, ma comunque dovrebbe essere sempre prodromica alla sua funzione caratterizzante, cioè quella di proiettare le divergenze e le diversità del tessuto elettorale all'interno dell'assemblea e non quella di garantire esigenze di dubbia qualificazione costituzionale<sup>82</sup>. Per questa ragione pare una congettura sostenere che la legge elettorale debba «armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento»<sup>83</sup>, in quanto la legge elettorale può sì influenzare i rapporti di forza tra gli organi dello Stato, ma la sua costruzione non può andare al di là delle norme relative al diritto di voto (art. 48 Cost.) né tantomeno superare l'art. 1 Cost., poiché così facendo si inciderebbe direttamente, in senso negativo, sulla forma di Stato democratica.

Nello stesso modo pare essere estranea e stridente con il principio democratico la diminuzione

<sup>78</sup> Intravedono nella clausola *simul stabunt simul cadent* un elemento in grado di garantire una certa stabilità al sistema regionale: P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova 2001, 111 s.; P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 132; M. COSULICH, *Sette regioni per sette modelli*, cit., 614, il quale ritiene che il *simul-simul* renda «estremamente stabili gli esecutivi regionali, quasi a prescindere dall'ampiezza della maggioranza di cui essi dispongono in Consiglio».

<sup>79</sup> C. cost. sent. n. 1/2014, 3.1 Cons. in dir.

<sup>80</sup> M. VOLPI, *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino 2013, 6.

<sup>81</sup> M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dpce*, 1/2015, 137.

<sup>82</sup> Il riferimento è ovviamente alla governabilità, sul quale da ultimo si rinvia a E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

<sup>83</sup> C. cost. sent. n. 4/2010, 2.1 Cons. in dir.,

del momento elettivo assembleare, eccessivamente frustrato dal voto nei confronti del vertice dell'esecutivo, che oltre a non essere riscontrabile in altri ordinamenti ad elezione diretta del Presidente<sup>84</sup>, non lo è nemmeno in quelli che hanno adottato un ideal-tipo neoparlamentare<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Sulla circostanza che anche gli ordinamenti democratici caratterizzati dall'elezione popolare del vertice dell'esecutivo sono strutturati in modo da distinguere nettamente questa elezione dall'elezione dell'assemblea legislativa, si veda L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore*, cit., 10 ss.

<sup>85</sup> L'esempio è ancora quello dello Stato israeliano (v. *supra* nota 75), sul punto si veda M. VOLPI, *Il metodo nello studio* cit., 137, il quale mette in evidenza come nella forma di governo israeliana, che l'autore qualifica come semiparlamentare, così come in quella presidenziale «il Presidente o il Primo ministro possono trovarsi a fare i conti con un Parlamento che esprime una maggioranza di diverso orientamento politico».